



Novos Cadernos NAEA

v. 18, n. 1, p. 13-32, jan-jun. 2015, ISSN 1516-6481 / 2179-7536

Transformações no modelo francês de agricultura familiar: lições para o caso brasileiro?

Transformations in the French model of family farming: lessons for the Brazilian case?

Ademir Antonio Cazella - Doutor em Desenvolvimento Rural, professor da Universidade Federal de Santa Catarina e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas (UFSC/PGA). E-mail: ademir.cazella@ufsc.br

Yannick Sencébé - Doutora em sociologia, professora do Institut National Supérieur des Sciences Agronomiques, de l'Alimentation et de l'Environnement (Agrosup Dijon). E-mail: yannick.sencebe@dijon.inra.fr

Jacques Rémy - Doutor em Sociologia, pesquisador aposentado do *Institut National de Recherche Agronomique* (INRA). E-mail: jacquesremy@numericable.fr

Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar a influência da sociologia rural francesa no debate acadêmico brasileiro referente à agricultura familiar. O eixo de análise consiste em demonstrar que os principais autores nacionais que influenciaram a discussão teórica sobre o tema apresentam uma forte filiação à sociologia rural francesa. Em termos específicos discute-se o aparato público adotado na França para promover o modelo de agricultura familiar de dimensões socioeconômicas com potencial de se integrar no processo de modernização da agricultura levado a cabo no pós-segunda guerra mundial. A tendência demonstrada pelas políticas públicas brasileiras de caráter produtivo de adotar uma orientação semelhante significa excluir dessas políticas a maior parte das unidades agrícolas familiares.

Palavras-chave

Agricultura familiar. Políticas públicas. Exclusão social. Multifuncionalidade agrícola.

Abstract

The main purpose of this article is to analyze the influence of rural French sociology in the Brazilian academic debate about family farming. The analysis focuses on demonstrating that the main Brazilian authors that influence the theoretical discussion about the issue have strong affiliation to French rural sociology. In specific terms, it discusses the public apparatus adopted in France to promote the family-farming model of socio-economic dimensions with potential to integrate the modernization of agriculture undertaken since World War II. The tendency demonstrated by Brazilian public policies of a productive character to adopt a similar orientation signifies excluding from these policies most family farms in the country.

Keywords

Family farming. Public policies. Social exclusion. Multifunctional agriculture.

INTRODUÇÃO

A sociologia rural francesa e, por consequência, o modelo de desenvolvimento rural adotado na França subsidiaram o debate e a formulação recente de políticas públicas no Brasil, em particular as de apoio à agricultura familiar. Por sua vez, o aparato público brasileiro voltado à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural, construído ao longo das duas últimas décadas, está servindo de referência para vários outros países latino-americanos e africanos. A reflexão acerca das principais orientações teóricas que auxiliaram a construção desse aparato é o propósito da primeira parte deste artigo. Na sequência analisa-se a trajetória histórica na França desde o pós-guerra, voltada à promoção do modelo de agricultura familiar de porte médio, para então discutir as principais transformações recentes sofridas por esse modelo. Por fim, retoma-se o caso brasileiro, com o propósito de questionar se ainda é possível se diferenciar no cenário internacional, de forma a assegurar uma maior densidade de unidades produtivas de base familiar no meio rural. Essa reflexão tem como pano de fundo o fato de a ampla maioria do universo agrícola familiar brasileiro ser composta por famílias que vivem abaixo ou muito próximas da linha de pobreza.

1 A INFLUÊNCIA DO MODELO FRANCÊS DE AGRICULTURA FAMILIAR NO DEBATE RECENTE NO BRASIL

Sem ter a pretensão de ser exaustivo nesta demonstração, citamos alguns autores e as respectivas obras que marcaram o debate brasileiro referente ao tema da agricultura familiar. Nos anos 1970, os estudos pioneiros de Maria Isaura Pereira de Queiroz, em especial o seu livro – *O campesinato brasileiro* –, influenciaram uma geração de sociólogos rurais. Sua tese de doutorado foi defendida em 1956 junto à *École Pratique des Hautes Études*, e coincide com o período de efervescência da sociologia rural francesa, fortemente associada ao processo de modernização da agricultura, em curso naquele país desde o pós-guerra. No Brasil, o processo de modernização da agricultura, levado a cabo pelos governos militares a partir de 1964, passou ao largo das reflexões acadêmicas da nascente disciplina brasileira de sociologia rural, da qual Queiroz foi uma das precursoras.

A tese de Moacir Palmeira – *Latifundium et capitalismo: lecture critique d'un débat* – defendida em 1971 na *Université René Descartes*, embora nunca tenha sido traduzida no Brasil, foi determinante para a constituição de um grupo de pesquisa no Museu Nacional do Rio de Janeiro, orientado para a realização de

investigações empíricas de cunho antropológico no meio rural, em especial nordestino. Sua tese marca uma ruptura com os ensaios da época “muito mais informados por uma perspectiva ideológica do que propriamente científica, pois cada interrogação examinada não vem acompanhada das evidências empíricas que fundamentam a resposta adotada e sim de afirmações que visam defender a todo custo uma determinada estratégia política” (GARCIA Jr.; GRZYNSZPAN, 1999, p. 319). O professor Palmeira participou do processo de formulação e debate do I Plano de Reforma Agrária da Nova República, tendo sido nomeado, em meados de 1985, diretor de recursos fundiários do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), cargo que ocupou até julho de 1986. A indicação para esse cargo é decorrente das suas atividades de assessoria da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), principal organização sindical brasileira ligada à agricultura familiar.

Mas foi somente no início dos anos 1990 que estudos sobre o desenvolvimento rural auxiliaram na formulação de políticas públicas no Brasil, descoladas dos ideais modernizador e agroexportador. A tese de Ricardo Abramovay – *Paradigmas do capitalismo agrário em questão* –, publicada em 1992, tem forte inspiração na literatura francesa que analisa as mudanças sofridas pelas sociedades camponesas e a estruturação, via políticas públicas, de uma agricultura familiar integrada a mercados competitivos. Nesse estudo, a agricultura familiar moderna é apresentada como o modelo de desenvolvimento agrícola adotado pelos principais países da Europa Ocidental, onde a força de trabalho familiar é largamente predominante em relação ao trabalho assalariado. O autor enfatiza, também, as limitações da noção de *pequena produção* vigente até então no Brasil que, segundo ele, não dá conta das situações dos agricultores familiares integrados em mercados competitivos e cujas produções não podem ser rotuladas como *pequenas*.

Outro estudo que contribuiu nesse processo de reconhecimento da importância socioeconômica da agricultura familiar no Brasil foi elaborado em 1994 por uma equipe de pesquisadores das ciências sociais sob a tutela da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), em parceria com o INCRA. Uma tipologia da agricultura brasileira evidencia o peso estratégico dos estabelecimentos familiares no mercado interno de produtos alimentares. Nessa tipologia, além da categoria de agricultura patronal, três outras são formuladas para contemplar a diversidade social da agricultura familiar: consolidada, em transição e periférica. A ênfase das propostas de políticas públicas presentes nesse documento se orienta para o grupo de agricultores familiares em transição.

O grande desafio é a criação de instrumentos que gerem novas oportunidades de expansão e/ou reconversão produtiva para o maior número possível de estabelecimentos que se encontram na **categoria transitória entre periférica e a familiar consolidada** (FAO/INCRA, 1994, p. 05 – Grifo nosso).

Uma versão sintética desse estudo, com as principais propostas de políticas, foi amplamente divulgada entre o universo do sindicalismo agrícola e das organizações de apoio à agricultura familiar¹. A formulação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), principal política do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) na atualidade, foi nitidamente influenciada pelos resultados desse estudo. Dentre os seus autores encontra-se o professor José Eli da Veiga, cuja trajetória acadêmica foi cursada em grande parte na França. Em seu livro, *O desenvolvimento agrícola uma visão histórica* (1991), discute os processos de modernização agrícola dos países contemporâneos com melhor desempenho econômico. O tema da agricultura familiar e o modelo francês de desenvolvimento agrícola estão presentes na sua demonstração. No final do governo Fernando Henrique Cardoso, Veiga presidiu o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e suas ideias foram incorporadas, por exemplo, na formatação da atual política de desenvolvimento territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Na sequência, os dois livros coordenados por Hugues Lamarche – *Agricultura familiar: comparação internacional (uma realidade multiforme* de 1993 e *do mito à realidade* de 1998) – reafirmam a tese de Abramovay sobre a superioridade da agricultura familiar em relação ao modelo de agricultura baseado no trabalho assalariado nos diferentes países estudados. Lamarche teve como colega de trabalho e principal referência teórica Henri Mendras, considerado o fundador da sociologia rural francesa e autor dos clássicos *La Fin des Paysans* (1967) e *Sociétés Paysannes* (1976)².

No capítulo final do seu segundo livro, Lamarche apresenta um esforço de síntese de uma teoria sobre a agricultura familiar. De acordo com esse autor, no interior da elevada diversidade social da agricultura familiar destaca-se uma categoria especial, o *agricultor familiar moderno*, que se encontra numa situação intermediária entre os modelos do campesinato marcado pelo apego à tradição e aquele da agricultura familiar do tipo empresarial, cujo acesso aos mercados competitivos representa a característica principal. O Brasil foi o

¹ FAO/INCRA. Diretrizes de política agrária e desenvolvimento. Brasília: FAO/INCRA, 1994b, 24 p. Versão resumida do relatório final do projeto UTF/BRA/036.

² Esse último livro de Mendras foi publicado no Brasil pela Zahar Editores, dois anos depois da sua edição original.

país onde mais se verificou a incidência dessa categoria especial, que reúne as melhores condições para se reproduzir do ponto de vista socioeconômico num contexto internacional marcado por profundas mudanças conjunturais. Sua base produtiva e organizacional se caracteriza por unidades semi-intensivas, com nível técnico intermediário e autoconsumo significativo, situando-se entre tradição e modernidade. Do ponto de vista da tecnologia, esse modelo emprega tanto o que se tem de moderno, a exemplo de insumos químicos, tratores e sementes melhoradas, quanto de tradicional, como sementes crioulas, adubação orgânica, tração animal, etc. Em geral, esses agricultores apresentam uma visão crítica em relação ao Estado e reivindicam políticas públicas especiais para a agricultura familiar.

A pesquisa comparativa internacional coordenada por Lamarche contou com a participação da professora Maria Nazareth Wanderley (1999) que, assim como Queiroz nos anos 1970, é uma referência incontornável na atualidade, para os estudos sociológicos e interdisciplinares sobre o Brasil rural. Além da sua tese orientada por Mendras – *L'économie sucrière de Pernambuco; contribution à l'étude des rapports entre La propriété foncière et le capital* –, para os propósitos desta análise destacamos o seu artigo “Raízes históricas do campesinato brasileiro”. Nesse estudo, a autora retoma as hipóteses da pesquisa coordenada por Lamarche e agrega um elemento novo: as principais diferenças entre os campesinatos brasileiro e aquele associado ao modelo clássico europeu. Para Nazareth, o camponês brasileiro se diferenciaria do seu homólogo europeu por dois traços principais: i) ser historicamente bloqueado pela dominação (política e econômica) da grande propriedade; ii) dispor de mobilidade espacial graças à enorme fronteira de terras livres, o que explica o seu sistema produtivo menos intensivo em comparação ao sistema europeu de *policultura - pecuária - fertilização*.

Esses e tantos outros trabalhos que se inspiraram na sociologia rural francesa auxiliaram, por caminhos diferentes, não só a reflexão teórica sobre os temas do desenvolvimento rural e da agricultura familiar no Brasil, como também a discussão de políticas públicas associadas a esses temas. O aparato institucional cristalizado hoje no MDA iniciou sua formulação em meados dos anos 1990, e a coincidência desse processo com a discussão teórica contemporânea sobre a agricultura familiar propiciou inúmeras trocas entre gestores de políticas públicas e teóricos do desenvolvimento rural e da agricultura familiar. Pensamos particularmente nos funcionários e assessores técnicos do MDA que realizaram formações de mestrado e doutorado nas áreas de socioeconomia rural antes de se tornarem gestores de políticas públicas, e nas inúmeras consultorias prestadas a esse ministério por pesquisadores com formação em sociologia rural.

Passadas mais de duas décadas de um rico debate sobre a agricultura familiar brasileira, a questão que merece uma avaliação mais rigorosa. Na atualidade, refere-se à diversidade dessa categoria social vis-à-vis das políticas públicas elaboradas para apoiá-la. A maioria das cerca de 4.370.000 unidades agrícolas familiares, que representam 84,5% do número total de estabelecimentos agrícolas levantados pelo Censo Agropecuário de 2006, não integram as categorias de agricultores familiares modernos analisadas tanto por Abramovay quanto por Lamarche. A maior parte dessas unidades produtivas apresentam uma inserção parcial e imperfeita com os mercados competitivos e seu destino é tema de debate entre os que acreditam ser possível promover a sua inserção produtiva na condição de agricultores e aqueles que defendem a sua saída do setor associada a políticas assistenciais. Com o propósito de contribuir nessa discussão acreditamos ser elucidativo compreender as principais transformações que o modelo francês de agricultura familiar vem enfrentando recentemente. Para tanto, torna-se necessário recuperar a trajetória histórica do processo de modernização agrícola engendrado nesse país com o propósito de discutir os questionamentos formulados por diversos cientistas sociais sobre a pertinência de ainda se qualificar esse modelo como sendo de natureza familiar.

2 O PROCESSO HISTÓRICO DE CONSTRUÇÃO SOCIAL DE UMA AGRICULTURA FAMILIAR MODERNA NA FRANÇA NO PÓS-GUERRA

Dos 2.300.000 estabelecimentos agrícolas franceses de 1955 restam hoje pouco menos de 500.000, com áreas médias de 55 ha, bem acima dos 17 ha do período anterior. A modernização rápida e intensiva da agricultura no pós-guerra contou com uma importante aliança política entre governo e representantes do sindicalismo unitário da época, principalmente da sua ala jovem - *Centre National des Jeunes Agriculteurs*. A chamada cogestão do Estado e do movimento sindical das políticas públicas para a agricultura possibilitou que diversas medidas fossem adotadas a favor da estruturação de estabelecimentos de porte médio, que empregassem dois ativos, de preferência o casal, e que facilitassem a saída de famílias de agricultores com dificuldades em acompanhar o processo de modernização (pouca terra, idade avançada...). Assim, por exemplo, no final dos anos 1960, a unidade agrícola considerada viável foi aquela com área superior a 22 ha e os estabelecimentos inferiores a 15,5 ha não foram priorizados no acesso ao crédito agrícola. Um conjunto de incentivos sociais foi ofertado

a agricultores prestes a se aposentar, que não tinham sucessor com interesse em dar continuidade ao empreendimento familiar, e para aqueles considerados inviáveis do ponto de vista econômico.

No bojo do processo de reconstrução da França no pós-guerra foi empreendido um grande esforço para recuperar o atraso do meio rural e promover um vasto movimento de modernização agrícola. Diversos dispositivos associados ao ordenamento fundiário foram instituídos. A pequena agricultura familiar baseada no uso extensivo de mão de obra foi considerada incapaz de assegurar a independência alimentar da nação (GERVAIS et al., 1965). Associado a isso, a ocupação alemã na segunda guerra foi acompanhada da valorização de um agrarismo conservador, que marcou profundamente a geração contrária à ocupação e que assumiu o desafio de modernizar o país e, em particular, sua agricultura após a libertação.

O desejo modernizador conduzido pelo governo do General de Gaulle contou com o engajamento e a aspiração de uma juventude agrícola formada pela *Jeunesse Agricole Catholique* (JAC)³. Essa organização reivindicava para os agricultores a paridade com o modo de vida de categorias sociais urbanas, por meio do reconhecimento profissional. A cogestão das políticas agrícolas entre os representantes da profissão organizados em torno dos dois sindicatos majoritários – *Centre National de La Jeunesse Agricole* e *Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles* (FNSEA) – e o Ministério da Agricultura foi determinante para a implementação das orientações impressas nas políticas de modernização do setor.

A partir de então, o modelo de estabelecimento agrícola familiar de tamanho médio, dotado de novas tecnologias e conduzido por duas unidades de trabalho, preferencialmente o casal, foi considerado o ideal para empreender a modernização agrícola. Não se tratava de implantar grandes unidades baseadas no trabalho assalariado, mas de favorecer uma agricultura familiar intensiva e produtiva. Assim, três principais dispositivos foram criados para operar a modernização agrícola: o estatuto de arrendamento, a política de estruturas e as *Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural* (SAFER).

³ A JAC foi criada em 1929 nos círculos da Igreja Católica francesa com o propósito inicial de reconquistar a devoção dos camponeses ao cristianismo. Ao longo do tempo seus objetivos foram ajustados a favor de uma abordagem educativa e humanista. Em meados dos anos 1950, lideranças formadas pela JAC assumiram funções políticas de destaque no processo de modernização da agricultura (FLARAUD, 2005).

2.1 O ESTATUTO DE ARRENDAMENTO

O estatuto de arrendamento e parceria de 1946 representa uma cunha no direito absoluto de propriedade herdado da revolução francesa. Esse estatuto conferiu aos arrendatários fortes garantias e o papel de agentes prioritários da modernização. Para tanto, a condição de agricultor não proprietário obteve a segurança de manter de forma praticamente permanente na terra, com contratos de nove anos renováveis automaticamente. O arrendatário passou a desfrutar de dois direitos fundamentais: i) a possibilidade de melhorar seu meio de produção por meio de investimentos cujos valores podem ser recuperados em caso de rompimento de contrato da parte do proprietário; ii) a preferência para adquirir o estabelecimento em caso de venda (DE CRISENOY, 1988). Em paralelo, o estatuto de arrendamento previu que os parceiros pudessem solicitar a conversão de seus contratos iniciais para a situação de arrendatários. Com isso, procurou-se enfraquecer as relações de parcerias, percebidas como desvantajosas em relação ao arrendamento e consideradas pouco adaptadas aos propósitos de aumentar a produtividade, já que uma parte dos ganhos é transferida aos proprietários, que mantêm o controle das atividades realizadas pelos parceiros.

A estabilidade fundiária dos arrendatários representou um recurso eficaz para suscitar nessa categoria a segurança de investir na modernização das estruturas produtivas (COURLEUX, 2011). Esse estatuto colocou em questão, pelo menos em parte, o direito de propriedade, sobretudo dos proprietários que não utilizavam suas terras para fins produtivos. Com isso buscou-se operar a transição para uma agricultura moderna e fortemente produtiva.

O efeito inicial pretendido pelos idealizadores desse estatuto de favorecer o acesso à propriedade da parte dos agricultores que a exploravam de forma direta promoveu, no entanto, um fenômeno inverso. Em 2010, cerca de 76% da Superfície Agrícola Útil eram cultivadas por arrendatários (COURLEUX, 2011). Esse fenômeno de expansão e manutenção da condição de arrendatário, em detrimento da aquisição dos estabelecimentos pelos agricultores que recorreram ao aluguel de terras para produzir se explica, segundo esse autor, por três fatores principais: i) demográfico, em decorrência do aumento do período de inatividade dos agricultores aposentados; ii) sociológico, em razão da tênue atividade dos antigos agricultores no mercado fundiário; iii) estrutural, em função da concentração dos estabelecimentos e crescimento das formas societárias.

Os primeiros fatores se articulam e merecem ser aprofundados. Na realidade, essa mescla entre trabalho e família do modelo de agricultura familiar promovido pela modernização (MULLER, 1984) gerou um vínculo particular dos

agricultores aposentados com o seu patrimônio. Esse vínculo explica o fato de muitos deles não venderem seu patrimônio, dando preferência ao arrendamento, motivados, por vezes, pelo desejo ou esperança que algum filho resolva, mais tarde, retomar a atividade agrícola familiar. O terceiro fator constitui uma ruptura com o modelo de agricultura familiar. A forte concentração dos estabelecimentos se deu em paralelo a um processo crescente de subdivisão das propriedades. A emergência de formas societárias que detêm grandes áreas de terras tem levado alguns autores a questionar a pertinência de ainda se denominar essas unidades como sendo de caráter familiar.

2.2 A POLÍTICA DE ESTRUTURAS

A política de estruturas iniciadas com as leis de modernização agrícola dos anos 1960 e 1962 previu um conjunto de medidas destinadas a organizar a saída dos agricultores *não modernizáveis* (camponeses idosos ou instalados em pequenas áreas e com estruturas produtivas inviáveis do ponto de vista econômico). O propósito principal consistia em liberar terras e beneficiar os agricultores aptos a seguir o caminho da modernização. A preferência foi dada aos jovens agricultores, formados segundo os novos jargões da profissão e desejosos do progresso técnico. A *indenização vitalícia de partida* foi o instrumento de caráter social para os primeiros, ao mesmo tempo em que permitiu o acesso a áreas maiores de terras para os segundos. Nesse sentido, o campesinato tradicional francês foi considerado, sem hesitação, como público alvo de políticas sociais, para permitir a transferência das terras liberadas para uma categoria de agricultores potencialmente modernos, jovens e com possibilidades de construir estabelecimentos de porte médio.

Outras medidas importantes foram previstas nas leis do início dos anos 1960 com a finalidade de erigir o estabelecimento familiar de tamanho médio conduzido por duas unidades de trabalho agrícola. Assim, em 1962, o artigo 8º da lei, procurou definir os dois limites extremos de um estabelecimento de *tamanho médio* sem, no entanto, fornecer parâmetros precisos. Uma Superfície Mínima de Instalação (SMI) foi definida em 1968, e desde então passou a orientar a atribuição da terra e de diversos auxílios à instalação. A comissão departamental de acumulação, mais tarde denominada comissão de estruturas, assumiu a função de regular o aumento das áreas dos estabelecimentos. A partir de então, o produtor proprietário ou arrendatário deveria obter uma *autorização de produzir* para toda nova parcela de terra incorporada na sua unidade produtiva.

Dessa forma, o título de propriedade não é mais suficiente, sendo necessário o aval da *profissão* e do governo representados, respectivamente, pelo

sindicalismo majoritário e pelo prefeito, agente nomeado pelo Estado presente em cada departamento, e responsável por coordenar essa comissão. O exercício descentralizado do controle do acesso à terra pela própria profissão supõe uma forte sensibilidade face às delicadas questões que o tema suscita (BERNARDI; BOINON, 2009). Além disso, esse sistema de controle nasceu com uma limitação, já que não previu a regulação do aumento das unidades produtivas familiares. Um filho de agricultor pode se instalar em terras vizinhas às dos seus pais, criar uma sociedade familiar e, quando esses se aposentarem, reunir as condições para incorporar as duas unidades, passando pelas malhas da rede de controle sem sofrer nenhum constrangimento jurídico (BOINON, 2011).

2.3 AS SOCIEDADES DE ORDENAMENTO FUNDIÁRIO E DE ESTABELECIMENTO RURAL

A criação das SAFER, em 1960, e a instituição do direito de preempção, em 1962, representam o terceiro pilar do projeto modernizador. Essa organização foi dotada de poderes que pretendiam transformá-la em peça-chave no processo de controle da estrutura fundiária. A partir da informação fornecida por intermédio da notificação dos responsáveis de cartórios de registros de imóveis de todo projeto de venda de terras agrícolas, as SAFER podem interferir nessas transações por meio do direito de preempção, do pedido de revisão dos preços das terras colocadas à venda e da escolha dos compradores das terras adquiridas pela organização.

Sua arma mais forte foi o apoio da profissão que lhe permitiu constituir uma verdadeira rede territorial graças, dentre outros aspectos, à sua descentralização dotada de células departamentais. Entretanto, algumas limitações inerentes aos dispositivos legais, que visaram estruturar sua ação, e as evoluções mais gerais da agricultura enfraqueceram sua eficácia e colocaram em questão a sua legitimidade. Alguns autores sublinham os limites da sua capacidade de intervenção. O famoso direito de preempção não pode ser acionado se os compradores forem membros da família nuclear (casal e seus filhos) do vendedor ou arrendatários das terras colocadas à venda. Como o essencial da estrutura da propriedade fundiária faz parte de famílias agrícolas (inclusive os herdeiros e os proprietários que arrendam suas terras), uma grande parte das transações escapa do controle das SAFER. O recurso ao arrendamento (75% da SAU) ao invés da compra de terras explica, em grande parte, a reduzida margem de manobra dessas sociedades. As terras agrícolas que mudam de proprietários anualmente representam somente 1,3% da SAU.

Na atualidade, a instituição enfrenta um desengajamento financeiro do Estado em relação ao seu funcionamento. Isso tem induzido a adoção pelas SAFER de ações rentáveis nas aquisições e retrocessões de terras e um distanciamento do modelo inicial de agricultura de porte médio, que orientou sua própria criação. A eficácia da sua ação estava apoiada sobre uma rede de agricultores prontos a dedicar seu tempo para animar as instâncias descentralizadas das SAFER e repassar todas as informações necessárias relativas ao mercado local de terras. Essa rede perdeu vitalidade com o aumento da importância dos grandes estabelecimentos. Nesse contexto, a instituição se reorientou em direção a outras missões (desenvolvimento territorial e urbanização) e a outros parceiros, em especial as coletividades territoriais (municípios, departamentos e regiões), que possuem muitas atribuições legais em relação à estrutura fundiária (SENCÉBÉ, 2012).

3 A EMERGÊNCIA DE UM MODELO AGRÍCOLA PÓS-FAMILIAR E A DIFÍCIL CONSOLIDAÇÃO DE UMA AGRICULTURA MULTI-FUNCIONAL NA FRANÇA

Desde o pós-guerra, a tendência tem sido o aumento contínuo do tamanho médio das unidades agropecuárias por meio da agregação de terras liberadas por famílias de agricultores que saem da atividade. A corrida pelo aumento das áreas produtivas ganhou um forte impulso com a associação das subvenções da Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia à área explorada economicamente nos estabelecimentos.

Com isso, por menor que seja a parcela de terra disponível no mercado, diversos candidatos disputam sua apropriação via aquisição ou, preferencialmente, por meio de contratos de arrendamento. Nesse processo, os agricultores proprietários prestes a se aposentar, e que não possuem sucessores, tendem a vender para seus pares *melhores instalados* como forma de complementar a aposentadoria, que em geral é muito baixa, quando comparada às recebidas por outros segmentos socioprofissionais.

Esse sistema resultou numa disputa acirrada entre produtores para incorporar aos seus domínios, via arrendamento ou compra, todas as parcelas de terras que, por razões diversas, são liberadas no mercado. Os instrumentos criados para controlar a acumulação de terras não lograram o êxito esperado e as novas instalações na agricultura, tendo por base o modelo familiar de tamanho médio, encontram grandes dificuldades, na atualidade, para se viabilizar. A maior parte dos estabelecimentos é conduzida por uma única pessoa, que executa o

essencial dos trabalhos, graças ao uso de modernas tecnologias poupadoras de mão-de-obra, à prestação de serviços agropecuários por empresas especializadas e ao recurso ao trabalho assalariado (permanente e temporário). O trabalho assalariado passou de um quinto em 2003 para mais de um terço do total do volume de trabalho empregado no setor em 2010. Essa situação tem motivado a formulação de diversos questionamentos sobre o futuro da agricultura familiar francesa. A noção de agricultura pós-familiar parece ganhar sentido para denominar “essas unidades que até pouco tempo eram definidas como familiares e que mantêm somente traços desse tipo de agricultura, quem sabe mesmo só a nostalgia” (RÉMY, 2012, p. 367).

O Censo Agropecuário de 2010 apontou uma diminuição de 26% no número de unidades produtivas em dez anos (MINISTÈRE..., 2011). A maioria das *pequenas* unidades do pós-guerra desapareceram a favor da constituição de estabelecimentos de tamanho *médio* que, com o passar do tempo, deram lugar a unidades consideradas de porte *grande*. Essa tipologia e suas respectivas categorias representam uma inovação do último Censo, que passou a classificar os estabelecimento agrícolas segundo o potencial de produção expresso em Produção Bruta Standard (PBS)⁴.

Os grandes estabelecimentos (161.500 unidades) garantem mais de 80% do potencial de produção, contra 73% em 2000; os de porte médio (150.500) são responsáveis por 17% e os pequenos (178.000) contribuem com apenas 3% da PBS (MINISTÈRE..., 2011). A introdução da categoria dos *pequenos* estabelecimentos tende a substituir uma denominação anterior adotada pelo serviço de estatística, que fazia referência às unidades consideradas *não profissionais*. Representando ainda 36% dos estabelecimentos e um quarto dos ativos agrícolas, o papel social e territorial dessas pequenas unidades passou a ganhar destaque nas publicações oficiais do órgão responsável pela estatística agrícola em que pese sua baixa PBS.

Essa situação dificulta a instalação de candidatos a se tornarem agricultores não originários do meio agrícola. A instalação de agricultores classificados como sendo de *fora do quadro familiar* concerne, no entanto, 30% das instalações de agricultores com menos de 40 anos, indicando que os candidatos a agricultores que não pertencem a famílias de agricultores são fundamentais para a reprodução social dessa categoria profissional. A maior limitação às novas instalações é o acesso à terra, pois somente a metade das terras liberadas a cada ano são

⁴ A PBS representa o potencial de produção dos estabelecimentos calculado a partir de uma metodologia que considera dados produtivos de vários anos e seus respectivos valores de mercado. Segundo essa metodologia, os estabelecimentos com capacidade produtiva pequena têm PBS inferior a 25 mil euros, as médias entre 25 e 100 mil euros e as grandes acima de 100 mil euros.

destinadas para esse tipo de finalidade. Da outra metade, 40% são destinadas ao aumento das estruturas já existentes e 10% se voltam para a expansão de construções urbanas (BERNIER, 2005).

A chamada artificialização de terras agrícolas implicou 279.000 ha entre 2006 e 2009 (MOREL; JEAN, 2010). Alguns estudos estimam que esse processo equivale a um departamento francês de tamanho médio a cada dez anos (SOLAGRO, 2008; BARNY, 2010). A destinação de terras agrícolas para outras finalidades de uso está correlacionada, principalmente, à expansão residencial no entorno de municípios rurais, e normalmente abarca terras agrícolas de boa qualidade do ponto de vista agrônomo. Por ironia da história, as cidades foram localizadas em função de critérios de ordem comercial e de defesa, sendo implantadas no centro de zonas de elevada importância agropecuária. A expansão urbana atual significa, portanto, a apropriação de terras que, até recentemente, eram utilizadas para a produção de alimentos e matérias-primas. O aumento da procura por um conforto espacial em um ambiente rural promove o consumo do espaço agrícola e o consequente aumento dos preços de terras localizadas cada vez mais distantes do perímetro urbano original. Se os dirigentes políticos de municípios com elevada concentração populacional têm interesse em limitar o crescimento urbano, os de municípios periurbanos e rurais buscam promover a atratividade residencial, o que induz a artificialização de terras agrícolas.

3.1 O CRESCIMENTO DAS SOCIEDADES FORMAIS AUMENTA O ARRENDAMENTO DE TERRAS

Diversas formas de estabelecimentos agrícolas societários são adotadas por uma parcela significativa de agricultores franceses. O propósito inicial do tradicional *Groupement Agricole d'Exploitation en Commun* (GAEC) sofreu alterações ao longo do tempo. Criado para associar agricultores e com vistas a diminuir o peso das atividades exigentes em serviços, permitindo, por exemplo, que produtores orientados para a criação animal possam tirar férias alternadamente, passou a ser utilizado como instrumento para facilitar a transmissão do estabelecimento no interior do grupo familiar. Os GAEC representam atualmente 22% dos estabelecimentos de tamanho médio e grande, contra 25% das *Exploitations Agricoles à Responsabilité Limitée* (EARL). Um novo instrumento jurídico foi criado em 2010 pela lei de modernização com a intenção de beneficiar agricultores que desejam proteger seus bens familiares. Trata-se da *Exploitation Individuelle Agricole à Responsabilité Limitée* (EIARL), uma versão agrícola de um modelo de empresa criado nesse mesmo ano para artesãos e comerciantes. Nessa empresa, o

agricultor pode não registrar no rol do seu patrimônio profissional as terras que ele é proprietário e sobre as quais ele exerce sua atividade.

Todas essas formas de sociedades permitem ao produtor formalizar a separação entre família e estabelecimento, protegendo o patrimônio familiar de eventuais acidentes, que possam acontecer com a empresa. Se os estabelecimentos individuais representam a parcela majoritária das unidades agropecuárias, a parte das formas societárias já chega a 30%. Entre os estabelecimentos médios e grandes e, em especial, os geridos por agricultores jovens, as sociedades são maiores tanto em efetivo quanto em superfície agrícola.

O recurso dos agricultores franceses, em particular dos médios e grandes, por formas societárias constitui, no entanto, uma exceção na Europa Ocidental. Segundo dados do *Eurostat*, órgão responsável pela elaboração e divulgação de dados estatísticos da União Europeia, a França ocupa o segundo lugar (34%) dentre os países europeus com maior incidência de sociedades agropecuárias depois da Eslováquia (47%) e acima de todos os demais países que passaram pelo processo de descoletivização da agricultura da Europa do Leste⁵. O caso francês está bem acima da Suécia (10%) e dos demais países membros da União Europeia, que registram menos de 10% (8% na Alemanha e 6% no Reino Unido).

Essa situação pode ser explicada pela maior importância do recurso ao arrendamento de terras na França em comparação aos demais países da UE. Muitas terras de agricultores associados são arrendadas às sociedades das quais eles pertencem. O recurso ao arrendamento concerne, também, relações entre familiares, cujo propósito implícito consiste em garantir um complemento financeiro à aposentadoria. Além disso, a adoção de formas societárias propicia certa opacidade fiscal, além de contornar os mecanismos legais criados para controlar a acumulação de terras. A criação fictícia de unidades produtivas associativas, dirigidas na prática por uma mesma pessoa, mas formalmente vinculadas a chefes de estabelecimentos rurais que, em tese, executam de forma independente a sua gestão, sem dispor na realidade de nenhuma autonomia real, é uma prática recorrente.

3.2 OS PEQUENOS ESTABELECIMENTOS, MULTIFUNCIONALIDADE AGRÍCOLA E DIVERSIDADE SOCIAL

Mesmo que não represente mais o modelo e o alvo privilegiado de políticas públicas, não se pode desconsiderar a capacidade de resiliência e de

⁵ A *Eurostat* só considera os estabelecimentos com pelo menos oito Unidades de Dimensão Europeia (UDE), que corresponde a cerca de 12 ha de equivalente a trigo.

resistência da agricultura familiar. Esse tipo de agricultura continua importante em zonas de montanha, em particular, nos sistemas de produção de policultura-pecuária, que podem ser considerados próximos do que foi no passado o campesinato. Se existe um declínio das pequenas unidades, a inovação presente nessas zonas e, também, em zonas periurbanas é relevante. A diversificação produtiva, a transformação e a venda de produtos e de serviços (agroturismo) no estabelecimento oferecem os meios de assegurar a reprodução das pequenas unidades, com especial valorização de competências das mulheres agricultoras. Além dos diversos modelos existentes, a agricultura constitui uma espécie de conservatório, onde formas tradicionais convivem com formas mais recentes e, talvez, mais inovadoras (MUNDLER; REMY, 2012).

O comércio em circuito curto concerne 21% dos estabelecimentos. Sem ser especificamente ligado à agricultura familiar, esse tipo de comercialização está associado às pequenas unidades produtivas, com exceção da viticultura, atividade que tem a venda direta praticada por marcas importantes. Os produtores orgânicos também são significativos. Em 2011, o selo AB (*Agriculture Biologique*) compreendia cerca de 3,5% da SAU e 23.135 produtores orgânicos controlados por uma agência externa, inclusive os que se encontram em conversão para esse tipo de agricultura (MAHÉ; PORTET, 2012). Além disso, a diversificação de atividades é elevada, com destaque para a transformação agroindustrial na unidade produtiva. Os modos de comercialização em circuitos curtos geram fontes de empregos relevantes na economia local e isso representa uma distinção marcante em relação à comercialização em circuitos longos e convencionais.

Nos circuitos curtos, a venda no estabelecimento é o principal modo de comercialização, seguida pela feira, comércio varejista, entrega a domicílio e o ponto de venda coletivo. As cestas de produtos do tipo proposto pelas Associações pela Manutenção de uma Agricultura Camponesa (AMAP) concernem uma pequena parcela do total, mas isso não diminui sua importância simbólica (BARRY, 2012). Após terem sido consideradas por um longo tempo como vestígio do passado, as diferentes formas de circuitos curtos dão prova do seu dinamismo e parecem reservar um futuro promissor. Os trabalhos de Muller et al. (1989) e Muller (2009) revelam a originalidade, a inventividade e o dinamismo dessas iniciativas, com destaque para suas características empreendedoras no meio rural.

No campo da política pública, a lei de orientação agrícola de 1999 parecia ter aberto novas vias de desenvolvimento ao criar um mecanismo de reconhecimento da multifuncionalidade econômica, social e ambiental dos estabelecimentos por meio dos Contratos Territoriais de Estabelecimentos (CTE) e da incitação à reterritorialização das unidades produtivas não enquadradas nas dinâmicas

verticais das principais cadeias produtivas. Diversos agricultores procuraram se beneficiar das oportunidades oferecidas por essa nova política pública, em especial aqueles localizados em regiões que recebem pouca subvenção da PAC, e também os que tinham a pretensão de adotar os preceitos da agricultura orgânica. Em 2002, a derrota política do governo socialista resultou no término dessa política, que não teve tempo suficiente para ser difundida em larga escala e ajustada, notadamente no que se refere à adoção de práticas respeitosas do meio ambiente e de acessos dos pequenos estabelecimentos às subvenções públicas. As unidades mais modestas do ponto de vista econômico tiveram maiores dificuldades para se enquadrar nos modelos dos CTE (LACOMBE et al., 2003).

A partir do momento que se aborda a atividade agrícola não somente em termos da produtividade, mas também da sua contribuição à vida social, ocupação do território, manutenção da paisagem e da biodiversidade, é conveniente levar em consideração atores rurais que possuem trajetórias sociais diversas, a exemplo de agricultores pluriativos e aposentados rurais. Esses últimos, por vezes, mantêm fortes implicações com atividades agropecuárias e nem sempre se limitam a serem ex-agricultores, podendo ser aposentados de outras áreas profissionais, em geral exercidas no meio urbano, que retornam para sua região rural de origem. Outras categorias a serem consideradas são os desempregados à procura de algum tipo de proteção social, neorrurais que optaram em migrar do meio urbano, ou ainda, praticantes de uma agricultura a título de lazer. Entre todas essas posições e situações sociais é particularmente emblemática os casos das *cotizações solidárias*, que dispõem de estruturas produtivas inferiores às normas definidas pela previdência social agrícola, mas que reivindicam o estatuto de agricultor a título principal como forma de assegurar alguns direitos trabalhistas (AUBERT, 2013)⁶.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: PARA PENSAR O CASO BRASILEIRO

O que essa discussão aporta para a reflexão do caso brasileiro? Segundo Alves e Rocha (2010), os dados do nosso último Censo Agropecuário revelaram que 73% do total de estabelecimentos agrícolas (3.775.826) são responsáveis por apenas 4% do Valor Bruto da Produção. Para esses autores, a saída dessas famílias do setor agrícola é uma questão de tempo e políticas de caráter social

⁶ Para essas situações, o serviço de previdência agrícola francês não oferece os mesmos direitos de proteção social atribuídos aos demais agricultores. Eles têm direito somente a um seguro de acidentes de trabalho e indenizações pelo tempo de trabalho parado, não se beneficiando do direito à aposentadoria do regime agrícola, nem do seguro doença.

devem ser priorizadas para esse público. Esse receituário é muito semelhante ao adotado na França pela política agrícola de cogestão há cerca de 60 anos, mas num contexto socioeconômico e político profundamente diferente do atual, que foi marcado pelo forte crescimento industrial e de empregos urbanos. Ao contrário do que defendem esses autores, na atualidade, convém investigar de forma exaustiva sobre as possibilidades de se operar a inserção produtiva na condição de agricultor de parcela significativa dessas famílias.

Pouco conhecidos pelos gestores de políticas públicas de desenvolvimento agrícola, o destino desses agricultores – a maioria localizada na região Nordeste, vivendo em situação de pobreza, com pouca terra e, por vezes, sem título de propriedade – é um aspecto chave do futuro da sociedade rural brasileira. Para que a inserção produtiva acima mencionada seja possível, mudanças de rumo precisam ser feitas nas principais políticas públicas de desenvolvimento rural e agrícola. Pode-se continuar a trilhar o caminho de apoiar prioritariamente as grandes unidades agrícolas voltadas para agroexportação e os estabelecimentos familiares já integrados nos mercados, deixando em segundo plano as iniciativas de inserção produtiva das famílias de agricultores que se encontram em situação de pobreza. Ou, ao invés disso, fazer uma opção de médio prazo, visando a inserção social e produtiva desses agricultores familiares historicamente excluídos das políticas públicas.

Nossas análises precedentes sobre o desempenho e a capacidade do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em beneficiar agricultores familiares pobres indicam uma clara orientação da principal política produtiva do MDA para atender unidades familiares com melhor desempenho econômico. A modalidade de microcrédito do Pronaf apresentou resultados pífios com diversas evidências de que não se trata de uma linha estratégica. Essa falta de ênfase ao microcrédito é reflexo, também, das dificuldades que enfrentam os movimentos sindical e social em representar a diversidade social da agricultura familiar brasileira.

O panorama atual sugere que tanto o governo, quanto os movimentos sindical e social têm adotado uma orientação semelhante àquela feita pelos gestores de políticas públicas franceses na década de 1950 a favor de unidades agrícolas familiares de porte médio. A diferença é que aqui essa posição não é explicitada, nem assumida e reivindicada politicamente. Ao contrário, não sem frequência, políticas públicas de desenvolvimento rural são justificadas e demandadas em nome da parcela de famílias rurais pobres, mas que na prática ficam à margem dos benefícios anunciados.

Num cenário internacional de crise e de incertezas sobre as possíveis alternativas socioeconômicas, é perfeitamente cabível o questionamento se não seria um equívoco seguir um receituário dos anos 1960. A opção por manter no meio rural, ou até mesmo ampliar, uma densidade significativa de unidades produtivas e, conseqüentemente, de pessoas ocupadas no setor agropecuário é um trunfo que o Brasil ainda dispõe por possuir terras e, principalmente, agricultores com acesso precário a esse recurso, mas com interesse em permanecer na atividade. Ou seja, passadas duas décadas de adoção da principal orientação do estudo pioneiro da FAO/INCRA (1994) – apoio prioritário das políticas públicas aos agricultores familiares em transição –, o desafio atual encontra-se na opção política de se voltar para o extrato da base da pirâmide.

Para tanto, uma nova geração de políticas públicas de desenvolvimento rural precisa ser formulada. Dentre as possíveis alternativas permanecem atuais as ações permanentes de reassentamentos de famílias de agricultores (reforma agrária e crédito fundiário), que integrem as noções de reordenamento territorial e fundiário, microfinanças, pluriatividade (exercício de outras atividades remuneradas associadas à agricultura) e valorização das relações de reciprocidade e do caráter multifuncional da agricultura familiar (segurança alimentar, conservação ambiental, manutenção de paisagens rurais, geração de novas ocupações rurais). E, mais importante que tudo isso, é a compreensão que contemplar a diversidade social da agricultura familiar brasileira passa por ações descentralizadas que levem em consideração as profundas diferenças regionais.

REFERENCIAS

ALVES, E.; ROCHA, D. de P. Ganhar tempo é possível? In: GASQUES, J. G.; VIEIRA F. J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas**. Brasília: IPEA, 2010. p. 275-290.

AUBERT, M. **Les cotisations solidaires: des agriculteurs non reconnus**. Paris: Déméter, 2013. p. 351-356.

BARNY, M. **La Foncière Terre de liens: un outil d'investissement solidaire au service de l'agriculture**. 2010. Disponível em: http://aloe.socioeco.org/index_en.html. Acesso em: 25 fev. 2011.

BARRY, C. Un producteur sur cinq vend en circuit court. **Agreste Primeur**, Paris, n. 275, 2012.

BERNARDI, V.; BOINON, J-PL. L'action des syndicats agricoles en faveur de l'installation dans les commissions départementales d'orientation agricole. **Economie Rurale**, n. 312, p. 80-92, 2009.

BERNIER, M. **Évolution de la démographie agricole et ses conséquences sur l'organisation, le fonctionnement et la transmission des exploitations agricoles**. Rapport de mission parlementaire auprès du Ministre de l'Agriculture et de la pêche. Paris: La Documentation Française, 2005.

BOINON, J-P. Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945. **Economie et Statistiques**, n. 444-445, p. 19-37, 2011.

COURLEUX, F. Augmentation de la part des terres agricoles en location: échec ou réussite de la politique foncière? **Economie et Statistique**, n. 444-445, p. 39-53, 2011.

DE CRISENOY, C. De l'origine et du rôle de la politique foncière agricole. **Économie Rurale**, n. 184-185-186, p. 85-91, 1988.

FAO/INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar**. Brasília, 1994a. 98 p.

_____. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento**. Brasília, 1994b, 24 p. Versão resumida do relatório final do projeto UTF/BRA/036

FLARAUD, V. **La Jeunesse Agricole Catholique (JAC)**. Rives Nord-Méditerranéennes, 2005. Disponível em: <http://rives.revues.org/496>. Acesso em: 5 nov. 2012.

GARCIA Jr., A.; GRZYNSZPAN, M. Veredas da questão agrária e os enigmas do grande sertão. In: MICELI, S. (Org.). **O que ler em ciências sociais**. São Paulo: ANPOCS, 1999. p. ...-...

GERVAIS, M.; SERVOLIN, C.; WEIL, J. **Une France sans paysans**. Paris: Seuil, 1965.

LACOMBE, P. et al. **Le programme CTE: Rapport d'évaluation**. Paris: Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales, 2003.

MAHÉ, T.; PORTET, F. Les enjeux de la production d'agriculture biologique en France. **Analyse**, Centre d'Études et de Prospective, n. 50, 2012.

MENDRAS, H. **La fin des paysans**. Paris: Armand Colin, 1967.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTUR, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT. Les premières tendances du recensement agricole de 2010. **Agreste Primeur**, Paris, n. 272, 2011.

MOREL, M-P.; JEAN, R. L'utilisation du territoire entre 2006 et 2009. **Agreste Primeur**, Paris, n. 246, 2010.

MULLER, P. Le basculement du regard. La question de l'entrepreneur rural. **Etudes Rurales**, n. 183, p. 101-112, 2009.

_____. **Le technocrate et le paysan**. Essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture. Yvry sur Seine: Editions Ouvrières, 1984.

MULLER, P. et al. **Les entrepreneurs ruraux, agriculteurs, artisans, commerçants, élus locaux**. Paris: L'Harmattan, 1989.

MUNDLER, P.; RÉMY, J. L'exploitation familiale à la française, une institution dépassée? **L'Homme et la Société**, n. 183-184, p. 161-179, 2012.

REMY, J. **L'exploitation agricole: une institution en mouvement**. Paris: Déméter, 2013. p. 357-384.

SENCÉBÉ, Y. La SAFER. De l'outil de modernisation agricole à l'agent polyvalent du foncier : hybridation et fragmentation d'une institution. **Terrains et Travaux**, n. 20, p. 105-120, 2012.

SOLAGRO. **Indicateur agro environnemental: artificialisation des espaces agricoles**. Toulouse, 2008.

WANDERLEY, M. N. B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: TEDESCO, J. C. (Org.). **Agricultura familiar: realidades e perspectivas**. Passo Fundo: UPF, 1999. p. 23-56.

Texto submetido à Revista em 09.10.2014
Aceito para publicação em 07.02.2015